

МОНГОЛ УЛСЫН ГААЛИЙН БОДЛОГО  
(1911-1915 ОН)

Д.Төгөлдөр<sup>1</sup>

1911 оны Үндэсний эрх чөлөөний хувьсгалын ялалтын дараа Монгол улсын Засгийн газар нь улс төр, эдийн засаг, соёлын талаар үндэсний биеэ даасан бодлого явуулж, хэрэгжүүлэхийг зорьсон юм. Эдийн засгийн салбарт авч хэрэгжүүлсэн тийм бодлого, үйл ажиллагааны нэг нь гаалийн бодлого байв.

Монгол улсын гаалийн бодлого нь үндэсний эрх ашигт нийцсэн биеэ даасан гаалийн бодлогыг явуулж, тусгаар тогтнолоо бататгахад хөшүүрэг болгон ашиглах, гадаад болон дотоодын гаалийг хөгжүүлэн, улсын төсвийг бүрдүүлэх гол эх үүсвэрийг бий болгоход чиглэгдэж байв.

Монгол улсын Засгийн газар нь гаалийн бодлогоо хэрэгжүүлэхдээ нэгд, гадаад гаальд 'онцгой' анхаарал хандуулж, гаалийн харилцааг олон улсын гэрээгээр зохицуулах, хоёрт, гаалийн хэргийг эрхэлсэн мэргэжлийн тусгай байгууллагыг байгуулж бэхжүүлэн ажиллуулах, гуравт, гаалийн бодлогыг хэрэгжүүлэх эрх зүйн орчныг бүрдүүлэх чиглэлд үйл ажиллагаагаа төвлөрүүлэн ажиллажээ.

1.1911 онд 200 гаруй жилийн хугацаанд алдагдсан үндэсний тусгаар тогтнолоо сэргээн тунхагласан Монгол улс нь хүчирхэг хоёр хөрш ДИУ, ХОУ-ын дунд оршин, Монголын зах зээлд Хятад, Оросын худалдаачид ноёрхолоо тогтоогоод байсан нөхцөлд гадаад гаалийн бодлогоо боловсруулан, хэрэгжүүлэх нь ихээхэн ур ухаан, тэсвэр тэвчээр шаардсан хэрэг болж байв. Өөрөөр хэлбэл, гадаад гаалийн бодлогыг хэрэгжүүлэхэд Монгол улсын гадаад түшиглэл, хөрш хоёр их гүрний хүчний харьцаа, Монгол улсын зах зээлд гэдгээр улсуудын эзлэх байр суурь, нөлөө, Монгол дахь худалдаа, гаалийн хуучин тогтолцоог харгалзан үзэж, гаалийн бодлогодоо нилээд уян хатан, зөөлөн аядуу бодлого явуулах шаардлага тулгарсан байна.

Монгол улс нь ХОУ-ын тусламжинд түшиглэн Манж Чин улсын суурин дээр байгуулагдсан ДИУ-аас тусгаар оршин, язгуурын улсаа сэргээн байгуулж, өнө үүрд тусгаар тогтнохыг зорьж байсан тул улс төр, эдийн засаг, түүний дотор гаалийн бодлого нь уг зорилгод бүрэн захирагдаж байв. Тиймээс Хятад, Оросын худалдаанаас хураах гаалийн бодлогодоо эхнээсээ ялгамжтай ханджээ. Манжийн төрөөс 1904 онд Их Хүрээнд Гаалийн ерөнхийлөх хороо, 1911 онд Их Хүрээ, Хиагтад тээгчийн хороо байгуулж, хятад худалдаачдын худалдаалах бараа, Монголоос гаргах мал, түүхий эд, бусад зүйлс, тээврээс гааль хураах дүрэм гарган мөрдүүлж байсан, МЧУ, ХОУ-ын хооронд байгуулагдсан удаа дараагийн гэрээгээр ХОУ нь Монголд худалдаалах, тэгэхдээ гаальгүй худалдаалах онцгой эрх урьд нэгэнт олж авсан байсан нь уг асуудлыг зохицуулах гарц болж өгчээ.

1. Монгол Улсын Их Сургууль

Д.Төгөлдөр

1911-1915 онд Монголд худалдаалах хятад худалдаачид, тэдний тээврээс хураах гаалийн дүрэм хэмжээ нь Манжийн төрийн “Шинэ засгийн бодлого”-ын үед дагаж мөрдөж байсан гаалийн дүрмийг жишиг болгосон тул уг гаалийг хураахад зөрчил маргаан төдий л гараагүй байна. Тухайн үед мөрдөж байсан гаалийн дүрмээр худалдааны иргэд нь Монгол газар цай, барааны зэрэг зүйл худалдаалахад тухайн цагийн үнийн 100 хувийн 5 хувиар, архины зүйлд тухайн цагийн үнийн 10 хувиар гааль төлөх, Монгол газраас авч гарах барааны зүйлд тухайн цагийн үнийн 100 хувийн 5 хувиар гааль төлж байв. Энэ бол гаалийн харьцангуй бага татвар юм.

Монгол улсын төсвийн орлогын ¼-ийг гаалийн татвар дангаараа бүрдүүлж байсан нөхцөлд ХОУ-ын худалдаа, үйлдвэрлэлийнхэн Монголд ямар ч гаалийн татваргүй аж ахуйн үйл ажиллагаагаа явуулж байсан нь Монголын эдийн засаг, гаалийн бодлогод ихээхэн хохирол учруулж байв. Академич И.М.Майскийн тооцоолсноор, 1913-1915 онд Монгол Улсын төсвийн орлогод гаалийн орлогын эзлэх хэмжээ дараахь байдалтай байжээ.<sup>1</sup>

Төсвийн жил	1913-1914	1914-1915	1915-1916
Гаалийн орлого /рубль/	486720	486720	586000
Нийт орлого /рубль/	673394	673394	732000
Улсын орлогод гаалийн орлогын эзлэх хувь	72.2%	72.2%	80%

Тиймээс Монгол улсын Засгийн газар ХОУ-ын худалдаа, үйлдвэрлэлийнхнээс гаалийн татвар авах хүсэлтийг удаа дараа тавьж байсан. Гэвч энэ хүсэлт нь ХОУ-ын худалдаа, үйлдвэрлэлийнхний ашиг сонирхолтой гүнзгий зөрчилдөж, тухайн үед Монгол улс нь ХОУ-тай хуулийн биеэ даасан субъект болон гэрээ байгуулах нь олон улсын хэмжээнд Монгол улсыг хүлээн зөвшөөрүүлэхэд нэн чухал ач холбогдолтой байсан тул 1912 онд Монгол-Оросын найрамдлын гэрээг байгуулахад Монголын талд үлэмж ашиггүй хавсарган тогтоосон тусгай гэрээ бичгийг арга буюу нэмж байгуулахад хүрсэн юм. Уг хавсарган тогтоосон гэрээгээр ХОУ-ын тал Монголд гаальгүй худалдаалах онц эрхээ баталгаажуулсан төдийгүй нэмэлт олон эрх эдлэх болж, гэрээний тэрхүү заалтуудаа 1913 оны Орос-Хятадын тунхагийн 4§, 1915 оны Хиагтын гурван улсын гэрээний 21§-д тусган баталгаажуулсан байна.

Монгол улсад Хятад, Оросын худалдаачдаас гадна Англи, Герман зэрэг гуравдагч улсуудын нилээд тооны пүүс, худалдаачид худалдаа арилжаа эрхэлж байв. Монгол улсын Засгийн газар 1912, 1914 онуудад дэлхийн тэргүүлэх гүрнүүдэд Монгол улс тусгаар тогтносныг мэдэгдэж, найрамдалт харилцаа тогтоон, ХОУ-тай байгуулсны нэгэн адил худалдааны гэрээ байгуулах санал тавьсан боловч хариу ирүүлээгүй юм. Тиймээс тэдгээр гуравдагч улсын худалдааны пүүс, худалдаачдад хятадын худалдааны иргэдээс хураах гаалийн татварын дүрэм нэгэн адил үйлчилж байв. Архивын баримтаас үзвэл, 1921 оны 2 сард Барон Унгерний удирдсан Оросын цагаантан, Монгол цэргийн хамтарсан хүчин Нийслэл Хүрээг гамин цэргээс чөлөөлөхөөс өмнөхөн тус хотод худалдааны нийт 445 пүүс ажиллаж, нэг жилийн гүйлгээ нь 10'799'220 янчаан болж байснаас гуравдагч улсуудын худалдааны пүүс 9 ажиллаж, нэг жилийн гүйлгээ нь 3440000 янчаан болж байжээ. Үүнээс үзвэл, гуравдагч улсуудын худалдааны

## Д.Төгөлдөр

пүүсүүд нь тооны хувьд цөөн боловч худалдааны гүйлгээний хэмжээний хувьд Орос, Хятадын худалдааны пүүсүүдийн гүйлгээний дундаж хэмжээнээс үлэмж давуу байжээ. Өөрөөр хэлбэл, 1921 оны эхээр Нийслэл Хүрээн дэх гадаадын худалдааны пүүсүүдийн нийт гүйлгээний 31,85 хувь нь гуравдагч улсуудын пүүсүүдэд ноогдож байжээ.

Монголд худалдаалж байсан гадаадын худалдаачдын нэг онцгой хэсэг нь шашны эд зүйл голлон худалдаалдаг түвд худалдаачид байсан. 1913 онд байгуулагдсан Монгол-Түвдийн гэрээнд гаалийн талаар тусгайлан заалт оруулаагүй юм. Тиймээс 1913 оны 11 сард Гадаад яам, Гаалийн яам түвд худалдаачдаас гааль хураах эсэх асуудлыг зөвлөлдөөд, "тэд нарын худалдаанаас гадаад улсын нэгэн адил гааль хураахад үл болох газаргүй хэрэг боловч зүй нь ийнхүү гааль хурааваас болох, үл болох явдлыг Зарлигийг гуйн айлтган хичээнгүйлэн дагаж явуулбаас зохихын тулд" Гаалийн яамнаас эрхлэн уг асуудлыг Богд хаанд айлтгаж, шийдвэрлүүлэхээр тогтжээ.<sup>2</sup> Гэвч Гаалийн яамнаас Богд хаанд айлтгасан айлтгал, хариу буулгасан Зарлиг одоогоор илэрч олдоогүй байна.

Ийнхүү 1911-1915 онд тусгаар тогтносон Монгол улсын Засгийн газар нь гадаад гаалийн бодлогыг боловсруулж хэрэгжүүлэхдээ дэлхийн улс орнуудад ялгамжтай хандаж, худалдааны гаалийг тусгаар тогтнолоо олон улсаар хүлээн зөвшөөрүүлэх хэрэгт нэгэн болзол, нөхцөл болгон ашиглахыг оролдож байжээ.

Улсын сан хомс, төсвийн зардал өндөр, цэргийн хэрэглэл, хүнс дутагдан боогдоход хүрсэн тул Сангийн яам, Гаалийн яамнаас хамт нийлж айлтгаснаар 1913 оны 6 сарын 28-нд монголчуудын худалдаанаас гааль хураах Богд хаантаны Зарлиг гарч, гааль хураах 9 зүйл бүхий дүрмийг баглан мөрдүүлсэн байна.<sup>3</sup> Ийнхүү дотоодын гааль бий болсон нь улсын төсвийн орлогыг нэмэгдүүлэх шинэ эх булгийг бий болгосон боловч үндэсний зах зээл, худалдааны хөгжилд нөлөөлөх сөрөг хүчин зүйлийг бий болгожээ.

2.1911 оны 12 сарын 29-нд Монгол улс тусгаар тогтнолоо сэргээн тунхаглаад Засгийн газраа төрийн таван яамны бүтэцтэйгээр байгуулсан юм. 1912 онд "Бүгд Ерөнхийлөн Захирах Яам", "Шашин Төрд Туслах Сайдын Яам", "Гаалийн Хэргийг Ерөнхийлөн Шийтгэгч Яам"-ыг нэмж байгуулсан. Шинээр байгуулагдсан гурван яам нь төрийн бусад таван яамнаас эрх, үүргийн хувьд ихээхэн өвөрмөц, онцгой ялгаатай байлаа. Гаалийн Хэргийг Ерөнхийлөн Шийтгэгч Яамны дүрэм, эрх, үүргийг тусгайлан тодорхойлсон эрх зүйн акт одоогоор олдоогүй байна. Магадгүй тийм эрх зүйн тусгай баримт бичгийг боловсруулан баталж, мөрдүүлж амжаагүй байж ч мэдэх юм. Гаалийн яам нь 1915 онд татан буугдсан тул 1919 онд батлагдсан "Зарлигаар тогтоосон Монгол улсын хууль зүйлийн бичиг"-т тус яамны тухай тусгагдсан заалт байхгүй. 1912 онд Гаалийн яамыг байгуулж, сайдыг нь томилсон тухай Богд хаантаны зарлигуудад зөвхөн "Гаалийн хэргийг ерөнхийлөн захиран шийтгүүлэх", "Гаалийн хэргийг эрхлэн шийтгэх сайд" гэж тэмдэглэжээ. 1913 онд төрийн яамдын эрхлэн шийтгэх хэрэг давхардах, хийдэгдэх явдал гарах болсон тул Богд хаантаны зарлигаар төрийн яамдын эрхлэн шийтгэх хэргийг ялган салгаж тодорхойлоход, Гаалийн яамны эрхлэн шийтгэх хэргийг тусгайлан тогтоон заагаагүй. Харин Гадаад яамны эрхлэн шийтгэх хэргийн заалтанд "Манай улс нэгэнт Гаалийн яам байгуулсаны тулд гааль хураах хэргийг цөм Гаалийн яам эрхлэх боловч гадаадаас гааль хураах нь багагүй тул Гадаадын яам мөн Гаалийн яамыг хавсарч шийтгэнэ"<sup>4</sup>. Сангийн яамны эрхлэн шийтгэх хэргийн заалтанд "Сангийн яамны дотор гааль хураах яам байгуулж, захиран хураасан гаалийг шилжүүлэн авч улсын хэрэглэлд оруулна гэж тус тус заажээ.

Дээрх заалтаас үзвэл, 1913 онд Богд хаантаны зарлигаар "Сангийн яамны дотор гааль хураах яам хэмээх байгууллага байгуулах", "Гадаад яам нь эрхлэх чиг үүргийнхээ дагуу тэрхүү

## Д.Төгөлдөр

гааль эрхлэх яамыг хавсарч шийтгэх”, “улс орны доторх гааль хураах хэргийг цөм Гаалийн яам эрхлэх”-ээр хуульчлан батламжилсан байна. Тэгвэл тухайн үед хэрэглэгдэж байсан “яам” гэдэг үг нь өнөөгийн төрийн “яам” гэдэг үгтэй утгын хувьд хэрхэн дүйцэх, 1912 онд байгуулагдсан “Гаалийн Хэргийг Ерөнхийлөн Шийтгэгч Яам”-ны эрх хэмжээ ямар байсан бэ? гэдэг асуулт гарч байна. Архивын баримт, толь бичгээс шүүрдэн үзвэл, тухайн үед “яам” гэдэг үг нь байгууллага гэдэг утгыг илэрхийлж байжээ.

Чингэвэл, 1912 онд байгуулагдсан Гаалийн Хэргийг Ерөнхийлөн Шийтгэгч Яам нь эрх хэмжээний хувьд өнөөгийн Сангийн яамны харъяа Засгийн газрын хэрэгжүүлэгч агентлаг “Гаалийн Ерөнхий Газар”-тай адил байгууллага, Монгол улсын өнөөгийн гаалийн албаны анхны эх үүсвэр байжээ. Гаалийн Хэргийг Ерөнхийлөн Шийтгэгч Яам байгуулагдсанахаа дараа 1913 оны 11 сар хүртэлх хугацаанд Сангийн яамны баруун талд өргөө гэр барьж байрлаж байгаад мөн яамны зүүн этгээдэд залгалдуулан байшин, хаанаа тэргүүтнийг барьж нүүн орсон байна. “Гаалийн Хэргийг Ерөнхийлөн Шийтгэгч сайд”-ын албыг Сангийн яамны дэд сайд Сэцэн хан аймгийн Бишрэлт засаг П. Доржсүрэн хавсран хашиж байв.

Тус яамны тамга нь Богд хаанаас шагнаж, 1912 оны 5 сарын 31-нд нээж хэрэглэсэн, 10.5x10.5 см хэмжээтэй дөрвөлжин хэлбэртэй, дундаа соёмботой,соёмбоны хоёр талаар “Гаалийн Хэргийг Ерөнхийлөн Шийтгэгч сайдын тамга” гэсэн бичээстэй тамга байжээ. Тус яамны шүтээн нь Сангийн яамны шүтээн болох баян Намсрай бурхнаас тусдаа, буддын шашны арван хангал бурхдын нэг бөгөөд саад тотгорыг арилгахаас гадна, эд хөрөнгийг арвижуулагч Гонгор буюу монголоор Цагаан итгэл бурхан байв.

Гаалийн яам нь 1912 оны 6 сарын байдлаар сайд 1, туслалцан шийтгэгч 2, дэс түшмэл 2, эх зохиогч түшмэл 3, туслах бичээч 2, сав хэрэглэл засах ба хаалганы дарга 1, зарлага 4, цэрэг ба гаалийн шөнө цагдах хуяг 12 нийт 20 гаруй орон тоотой байжээ<sup>6</sup>. Түүнээс гадна Нийслэл Хүрээ, Маймаа хотын газар зэвсэг бүхий морьтой цэрэг гавь, явган цэрэг нэг зуун тавийг тусгайлан дайчлан авч гаалийн хороог батлан хамгаалуулж, гаалийн хэргийг цагдан байцаалгадаг. Бас Хиагт, Улиастайн гаалийн хороонд тус тусын газар сэргийлэн суулгасан цэргээс зохисоор дайчлан илгээж, нэгэн адил баглан хамгаалуулан цагдан байцаалгадаг байсан байна.

Гаалийн яам нь гадаад болон дотоод гаальтай холбогдсон бүхий л асуудлыг эрхлэхээс гадна эд үйлдвэрлэгчид, жин тээвэр эрхлэгчдээс хураах татвар, газар, бэлчээр, уурхайн түрээс зэрэг албан татварын хэргийг давхар хариуцдаг байжээ. Өөрөөр хэлбэл, өнөөгийн гаалийн болон татварын газрын үүргийг хамт гүйцэтгэж байсан байна.

Монгол улсад анх удаа “Гаалийн Хэргийг Ерөнхийлөн Шийтгэгч Яам” гэдэг гаалийн биеэ даасан байгууллага байгуулагдаж, 1912-1915 он хүртэл гурван жил гаруй хугацаанд ажилласан нь 1911 онд тусгаар тогтнолоо сэргээн тунхагласан Монгол улсын төрөөс гаалийн бодлогод асар их ач холбогдол өгч байсны гэрч юм.

3. Монгол улсын Засгийн газраас 1911-1915 онд гаалийн тусгай хууль боловсруулан гаргаж мөрдүүлж байсангүй. Гэвч гадаад болон дотоод гаалийн харилцааг зохицуулах талаар удаа дараа гаргаж байсан Халхын Хүрээний газрын хэргийг бүгд түр ерөнхийлөн захиран шийтгэх газрын тушаан явуулсан бичиг, Богд хааны зарлиг, зарлигаар батламжилсан дүрэм хэмжээнүүд нь гаалийн харилцааг зохицуулах эрх зүйн үндэс болжээ. УГА-ын сан хөмрөгөөс бидний олж илрүүлсэн гаалийн эрх зүйн актын чанартай баримт бичгүүдээс үзвэл, 1911 оны 12 сарын 29-нд Монгол улсын тусгаар тогтнолыг тунхаглаж, төрийн таван яамыг байгуулах хүртэлх хугацаанд гаалийн хэргийг Хүрээний түр Засгийн газар, 1911 оны 12 сарын 29-нөөс 1912 оны 5 сарын 21-нд Богд хаантаны зарлигаар Гаалийн яам байгуулах шийдвэр гарч, сайдыг

## Д.Төгөлдөр

нь томилох хүртэлх хугацаанд Сангийн яам, түүнээс хойш Гаалийн яам татан буугдах хүртэлх хугацаанд Гаалийн яам гаалийн хэргийг эрхэлж, холбогдох хууль дүрэм, шийдвэрийг нь боловсруулан батлуулж мөрдүүлж байсан байна. Гаалийн яам нь аливаа дүрэм хэмжээг Гадаад яам, Сангийн яамтай зөвлөлдөж, хамтран буюу тэдгээр яамдын саналыг тусгасны үндсэн дээр санал боловсруулж Богд хаантанд айлтгаж, Зарлигаар баталгаажуулан мөрдүүлдэг байжээ.

Дээр дурдсан эрх зүйн актын чанартай баримт бичгүүдийн агуулгаас үзвэл, бараа, тээврийн хэрэгслийг гаалийн хилээр нэвтрүүлэх, барааг гаалийн нутаг дэвсгэрт оруулах горим, барааг хилийн чанадад гаргах горим, гаалийн хууль тогтоомжийн талаархи мэдээлэл, зөвлөгөө, гаалийн статистик, гаалийн байгууллага, албан тушаалтны шийдвэрийн талаар гомдол гаргах, гаалийн бүрдүүлэлтийн горим, гаалийн баталгааг бүсийн горим, барааг хилээр нэвтрүүлэх, нэвтрүүлэхээс татгалзах, устгах горим, тусгай горим, гаалийн хяналт, гаалийн байгууллагын бүтэц, хариуцлагын тогтолцоо зэрэг гаалийн харилцаанд холбогдох гол асуудлууд тусгагдаж чадсан байна. Тиймээс эдгээр эрх зүйн актын чанартай баримт бичгүүд нь нэгдэн нийлж, гаалийн харилцааг зохицуулах эрх зүйн актын цогц болж байжээ.

Эцэст нь тэмдэглэхэд, 1915 онд Монгол улсын тусгаар тогтнолыг цуцалж, ДИУ-ын сюзернитет доорхи автономит эрхийг хүчээр тулган хүлээлгэсэн Хиагтын 3 улсын гэрээгээр Монгол дахь Хаант Орос улсын худалдааны онц эрхийг дахин баталгаажуулж, Монголд худалдаалах хятад худалдаачдаас хилийн гааль хураахыг зогсоож, монголчуудтай нэгэн адил дотоодын гааль төлөх болгосноор тусгаар тогтносон Монгол улсын гаалийн бодлого нь Автономит Монгол улсын гаалийн бодлого болон хумигдан хязгаарлагдаж, Гаалийн Хэргийг Ерөнхийлөн Шийтгэгч Яам нь татан буугдаж, Автономит Монгол улсын Сангийн Хамаг Хэргийг Бүгд Захиран Шийтгэгч Яаманд үүргийг нь шилжүүлснээр Монгол улсын төрийн гаалийн бодлогын хөгжлийн нэгэн зурвас үе төгсгөл болжээ. Гэвч 1915 онд "Гаалийн Хэргийг Ерөнхийлөн Шийтгэгч Яам" татан буугдсанаар Монгол улсын гаалийн албаны үйлажиллагааны тасралтгүй залгамж чанар алдагдаагүй юм. Автономит Монгол улсын Сангийн яаманд гаалийн алба нь тусгай хэлтэс болж, <<Зарлигаар тогтоосон Монгол улсын хууль зүйлийн бичиг>>-т Гааль хураах хэлтсийн орон тоо, эрхлэх ажлыг тодорхой заасан бөгөөд тус хэлтэс нь хожим 1921 оны Үндэсний ардчилсан хувьсгалын дараа шинэ Монгол улсын гаалийн албаны үндэс суурь болж өгсөн.

## ИШЛЭЛ

1. И. Майский "Орчин үеийн Монгол" УБ 2001 он. тал 326МУУТА, ХА-8, Д-1, ХН-409, Б-1
2. МУУТА, ХА-6, Д-1, ХН-49, Б-6
3. МУУТА, ХА-3, Д-1, ХН-413, Б-4
4. Мөн тэнд
5. С. Идшинноров, Г.Пунцагдаш "БНМАУ-ын гаалийн албаны түүхээс" УБ 1991 он. тал 16